

都市公園リノベーション協定制度を活用したまちづくり

2024年3月29日

株式会社三井住友トラスト基礎研究所

PPP・インフラ投資調査部 副主任研究員 岩瀬 有加

各種インフラと同様に都市公園も老朽化が進み、2033年には約7割の都市公園が設置から30年以上経過すると推計されている。官主導の都市公園の整備には財源、人員にも制約があり、民間の創意工夫や資金活用による整備促進への期待が膨らむ。

そうした中、2017年に都市公園法改正でPark-PFIが創設されたことに続き、2020年には都市再生特別措置法改正で「都市公園リノベーション協定制度」が創設された。いずれも飲食店などに係る建ぺい率の上限緩和や設置管理許可期間の延長などといった、都市公園法に係る特例措置がインセンティブとして適用されるが、制度の利用状況はPark-PFIが131箇所に対して、都市公園リノベーション協定制度はわずか2箇所に留まり、後者の利用は進んでいない。その背景として、都市公園リノベーション制度はPark-PFIと制度趣旨が異なり、対象区域が都市再生整備計画に定めるまちなかウォークアブル区域に限定され、かつ、対象事業者も社会活動やまちづくり活動に実績を持ち、エリアと一体的に公園施設の整備・改修を行う事業者限定されていることが挙げられる。

しかしながら、都市公園リノベーション協定制度の利用事例を確認したところ、2事例とも、鉄道系の会社が事業者となり、駅前に設定されたまちなかウォークアブル区域において、駅と公園との一体利用による快適な空間づくりを提案している。地域特性を活かし、利用者のニーズにも応えることで駅前の魅力を高められれば、沿線の価値向上にもつながるため、鉄道系事業者にとって、都市公園リノベーション協定制度を活用するメリットは大きい。また、社会的活動の中で自社の収益向上も図ることができる。同様の視点で、エリア全体の価値向上が自社の収益性向上にも繋がる不動産会社においても、本制度の利用が想定される。Park-PFIとは異なり、こうしたまちづくりを行う民間事業者が、公募によらず事業に参画できることは大きなメリットと考えられる。

既にまちなかウォークアブル区域を設定している市区町村は全国に101ある。まちづくりに取組む民間事業者が、同区域において、この都市公園リノベーション協定制度を積極的に活用することにより、制度の趣旨に沿って、まちづくりと一体になった都市公園の整備、居心地が良く歩きたくなるまちなかの形成が促進されることを期待したい。

I. はじめに

都市公園とは、国または地方公共団体が設置する公園、緑地をいう(図表1)。近隣住民が利用する身近なものも多く、生活に密着していることから、健康やレクリエーションだけでなく、コミュニティ形成や環境改善、防災性の向上など多様な機能が求められている。

全国の都市公園は、2022年3月末時点で11万箇所超、面積にして約13万haある。都市公園法で、代わりとなる都市公園が設置される場合などを除き、みだりに廃止してはならないとされていることもあり¹、傾向としてもその数や面積は緩やかに増加してきている。

¹ 都市公園法第16条

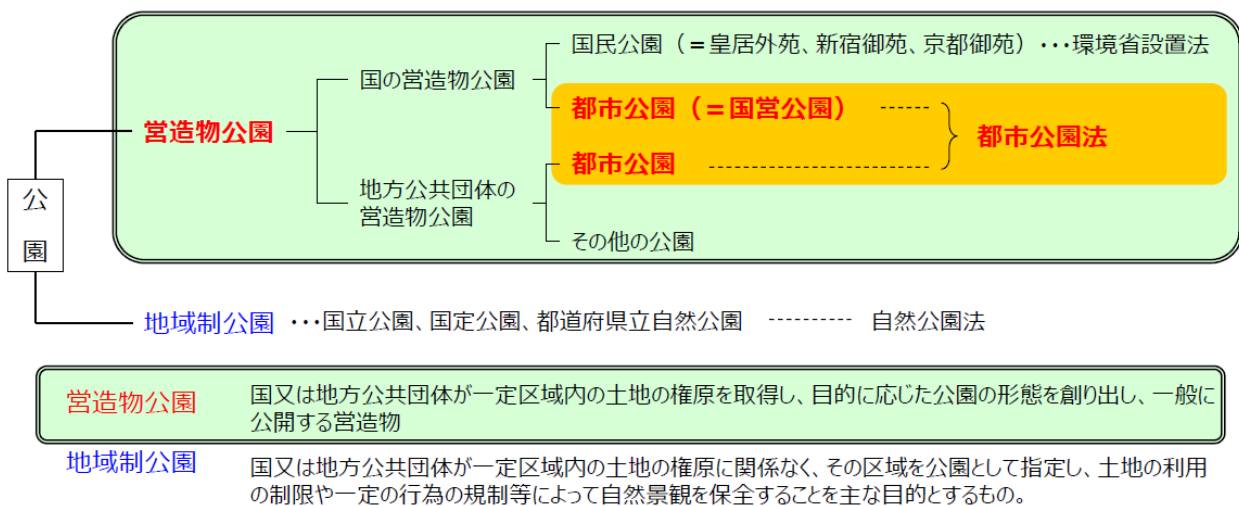
ただ、2014年3月末時点で既に約4割の都市公園が設置から30年以上経過しており、さらに2033年には約7割を超えると推計されるなど、老朽化は大きな課題となっている。老朽化が進めば維持管理費もより必要となるはずだが、実際の1ha当たりの維持管理費は1995年をピークに7割程度の水準へと減少し、その後も頭打ちとなっている。

そこで、民間資金を活用して財政負担を軽減することなどを目的に、2017年の都市公園法改正で創設されたのが「公募設置管理制度(Park-PFI)」である。公園利用者にとってもサービス向上などのメリットがあり、2023年3月時点で131箇所もの公園で活用され、今(2023)年度も多数の導入検討が行われている。

一方、同じ都市公園を整備、管理するための官民連携手法として、2020年の都市再生特別措置法改正で導入された「滞在快適性等向上公園施設設置管理協定制(都市公園リノベーション協定制)」というものもある。ただ、こちらの活用は2023年4月時点で後述する2箇所に留まっており、Park-PFIと比べて非常に少ない。

本レポートでは、この都市公園リノベーション協定制に焦点を当て、その概要やPark-PFIとの比較、事例を考察しつつ、今後より活用が進むような提言も行っていきたい。

図表1 公園の分類と都市公園



出所)国土交通省 都市局「都市公園における官民連携の推進」(2023年2月3日)

II. 都市公園リノベーション協定制の概要

2020年の都市再生特別措置法改正により、「居心地が良く歩きたくなる」まちなか創出のため、官民一体で取り組む「一体型滞在快適性等向上事業」が創設された。例えば、市町村による広場整備や歩道拡張といった取組に、民間事業者も沿道店舗のオープンスペースを提供するなど、官民一体となった利活用を進め、交流、滞在空間を創出するような事業のことである。

市町村は都市再生整備計画において、「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの形成を目指す区域として、「滞在快適性等向上区域(まちなかウォークアブル区域)」を指定する(図表2)。指定範囲は地域の規模によっても異なるが、例えば、駅前や商店街など人が集まるまちなかでは、歩いて広場や店舗に立ち寄れる1km程度の範囲が想定される。

² 土地所有者、借地権などを有する者、建築物の所有者など

図表2 まちなかウォークアブル区域のイメージ



出所)国土交通省 都市局「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくり支援制度(法律・税制・予算等)」

「都市公園リノベーション協定制」は、このまちなかウォークアブル区域内の都市公園において認められる特例措置のメニューの一つとなる。具体的には、一体型事業実施主体等（一体型滞在快適性等向上事業の実施主体又は都市再生推進法人³⁾）が、公園管理者と締結する協定に基づき、都市公園内における飲食店、売店などの施設の設置と、当該施設から生じる収益を活用してその周辺の園路、広場などの特定公園施設の整備・改修などを一体的に行う場合に、次のような都市公園法の特例を付与するものとなっている（図表3、4）。

- ① 原則、10年の設置管理許可について最長20年とする
- ② 通常、飲食店、売店などの便益施設の建ぺい率は2%だが、10%上乗せ(12%)
- ③ 自転車駐車場、看板、広告塔を公園利便増進施設等(占用物件)として設置可能に

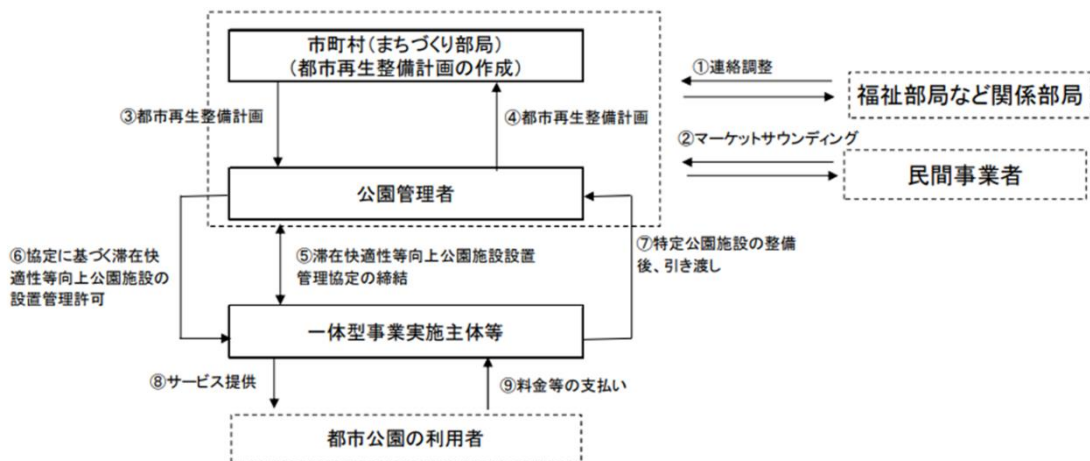
³⁾ 地域のまちづくりの担い手として、市町村の指定を受けた法人

図表 3 都市公園リニューアル協定制度のイメージ



出所)国土交通省 都市局「まちづくりと一体となった都市公園のリノベーション促進のためのガイドライン
～都市公園リノベーション協定制度の創設について～」(2020年10月7日)

図表 4 都市公園リニューアル協定制度のイメージ



出所)国土交通省 都市局「まちづくりと一体となった都市公園のリノベーション促進のためのガイドライン
～都市公園リノベーション協定制度の創設について～」(2020年10月7日)

なお、国土交通省では「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの形成を目指し、政策づくりに向けた国と地方とのプラットフォームに参加し、ウォーカブルなまちづくりをともに推進する「ウォーカブル推進都市」を募集している。2023年11月現在、登録件数は358件。このうち、既にまちなかウォーカブル区域を設定している市区町村が101あり、今後、都市公園リノベーション協定制度を活用した都市公園の整備に発展する可能性がある。

Ⅲ. 都市公園リノベーション協定制度とPark-PFIの比較

このように、潜在的には活用が期待される都市公園リノベーション協定制度であるが、前述のとおり、同じ都市公園を対象にした官民連携手法であるPark-PFIと比べて圧倒的に活用事例が少ない。その原因はどこにあるのか。両制度の類似点と相違点を明らかにすることで考察してみたい。

Ⅲ. 1. 都市公園リノベーション協定制度と Park-PFI の類似点

都市公園リノベーション協定制度、Park-PFI には、いずれも都市公園法の飲食店、売店などに係る建ぺい率の上限緩和や設置管理許可期間の延長といった都市公園法の特例が付与される。

また、都市公園リノベーション協定制度、Park-PFI は、いずれも 2017 年に創設された「官民連携型賑わい拠点創出事業⁴」の対象となる。この事業は民間活力を活用し、効率的に都市公園の整備を推進するために創設された支援措置である。民間事業者が行う園路、広場などの特定公園施設の整備に要する費用のうち、地方公共団体が負担する金額の 1/2 について、社会資本整備総合交付金⁵による支援を受けることができる。

Ⅲ. 2. 都市公園リノベーション協定制度と Park-PFI の相違点

一方、相違点は次のとおり(図表5)。

まず、都市公園単体を対象として設計される Park-PFI と、まちづくりとの一体で設計される都市公園リノベーション協定制度では、制度趣旨が異なっている。

そのため、対象区域についても、都市公園リノベーション協定制度では、都市公園がまちなかウォークアブル区域内にある必要があるが、Park-PFI ではそうした条件はない。

また、事業主体については、都市公園リノベーション協定制度では一体型事業実施主体等に限定されており、社会活動やまちづくり活動といった実績も必要となるが、Park-PFI では公募により選定され、同様の実績要件は求められていない。

手続きについても、都市公園リノベーション協定制度では都市再生整備計画の案の段階で事業者を特定することができるが、Park-PFI では公募のため、事業者は計画を提出して選定手続きを経る必要がある。なお、都市公園リノベーション協定制度では、事業者選定の公平性を図るため、市町村(まちづくり部局)は実施主体である事業者名、事業概要などを記載した都市再生整備計画案の公告、縦覧を行う。他の民間事業者などから意見書の提出があった場合には審査を行うが、最適な案の選定が難しい場合には Park-PFI の活用が検討されることもある。

さらに、都市公園リノベーション協定制度は“リノベーション”という言葉の通り、まちなかウォークアブル区域にある既存の公園が対象であり、新設は対象外となるが、Park-PFI では新設も対象となる。

⁴ 官民連携型賑わい拠点創出事業の事業要件は、①交付対象:地方公共団体、②面積要件:面積 0.25ha 以上の都市公園、③国費対象基礎額:民間事業者が行う特定公園施設の整備に対して、地方公共団体が負担する額の 1/2、④事業費の要件:地方公共団体の費用負担が特定公園施設の整備に要する費用の積算額に対して、1 割以上削減されること。

⁵ 国土交通省所管。地方公共団体等が行う社会資本の整備などの取組を支援するもの。

図表 5 都市公園リノベーション協定制度と Park-PFI との違い

	都市公園リノベーション協定制度 (2020年 都市再生特別措置法)	Park-PFI (2017年 都市公園法)
制度趣旨	まちづくりと一体となった都市公園の整備を促進し、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」の形成を促進	都市公園の整備への多様な民間主体の参画促進を通じた都市公園の魅力向上
対象区域	市町村が都市再生整備計画の中で指定する滞在快適性等向上区域(まちなかウォークアブル区域)内	—
事業主体	協定の対象となる都市公園における事業実績を有する一体型事業実施主体※又は都市再生推進法人 ※まちなかウォークアブル区域内の土地所有者等で、市町村が実施する公共施設の整備又は管理に関する事業の区域に隣接又は近接する区域において、市町村の事業と一体的に交流・滞在空間を創出する事業の実施主体	公募により選定
実施フローの概略 青は法定 白は運用		
特例	①設置管理許可期間の特例 (10年→20年) ②建ぺい率の特例 (2%→12%)	③占用物件の特例 (自転車駐車場、看板、広告塔の設置を可能に)

出所)国土交通省 都市局「都市公園における官民連携の推進」(2023年2月3日)をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

このように、都市公園法の特例付与や官民連携型賑わい拠点創出事業の対象になるといったメリットも類似している両制度であるが、制度設計が大きく異なっている。都市公園リノベーション協定制度では、その制度趣旨から、事業の実施主体を一体型事業実施主体等に限定しているため、単発の公園で活用される Park-PFI より、エリアマネジメントの観点で活用される都市公園リノベーション協定制度の利用数が少ないのは当然かもしれない。

都市公園リノベーション協定制度では、実施主体の限定に加え、さらにまちづくり活動などの実績も求めている。既にこうしたまちづくり活動を担う民間事業者にとって、公募によらず事業に参画できることは、事業展開上大きなメリットになるものと思われる。

IV. 都市公園リノベーション協定制度を活用した事例

ではここで、まだ少ないながらも実際に都市公園リノベーション協定制度を活用した事例を見ていく。一つは、東急東横線・目黒線武蔵小杉駅前にある「こすぎコアパーク」。もう一つは、阪神尼崎駅前にある「尼崎駅前中央公園」である。

IV. 1. 事例「こすぎコアパーク」

こすぎコアパークは、武蔵小杉駅南口地区西街区の第一種市街地再開発事業の一環として2014年4月に供用が開始された都市公園である。公園管理者は川崎市。約1,100㎡の広さで、休日には盆踊り大会などのイベントスペースとして利用されていた。しかし、休憩施設も少なく、イベント時以外は通過経路となっていた。また、東急東横線・目黒線武蔵小杉駅と隣接しているものの、公園の植栽帯と高架下に設けられたフェンスとで、公園と駅が分断されていた。

その上で、2023年3月、尼崎市と阪神電鉄は、「中央公園及び周辺地域のさらなる魅力向上に向けた公園施設設置管理協定」(都市公園リノベーション協定)を締結(図表7)。芝生広場やベンチ、店舗などの設置により、日常的な憩いの場を提供するだけでなく、様々なイベントにも利用可能なスペースの整備を行う。また、一体型快適性等向上事業として、公園と駅の間にある自転車駐輪機などを撤去。テーブル、ベンチなどを設置し、公園と駅の一体的な歩行空間を創出する。

図表7 都市公園リノベーション協定制度を活用した尼崎駅前中央公園の整備



出所)兵庫県 尼崎市「都市再生整備計画(第1回変更)」(2023年3月)

阪神電鉄は、2021年12月の協定に基づき、尼崎市と連携し、アートイベントへの参画、キッチンカーイベントの開催、イベントの広報活動などを実施していた実績があったため、一体型事業実施主体等として取組むことができた。

なお、阪神電鉄を代表企業とするグループ「阪神尼崎駅周辺まちづくり共同企業体⁷⁾」は、尼崎市が募集した「阪神尼崎駅周辺公共施設指定管理者及び維持管理業務」の受託者に選定されている。これは、尼崎駅周辺に立地する14の公共施設⁸⁾について、指定管理者制度と管理委託を組み合わせた包括管理⁹⁾を行うものである。一体的な維持管理・運営による効率化を図ることでコスト削減を図り、その削減費用をサービス向上やにぎわい創出に充当していくことを企図している。

リノベーション後の尼崎駅前中央公園の供用は、2025年3月開始の予定である。公共施設の包括管理には尼崎城址公園なども含まれており、こうした地域資源を活用した一体的な取組、施策が期待されている。

⁷⁾ 代表企業は、阪神電気鉄道株式会社。構成企業は、阪神園芸株式会社、阪急阪神ビルマネジメント株式会社、阪急阪神クリーンサービス株式会社、株式会社阪神ステーションネット、阪急阪神エステート・サービス株式会社、アイング株式会社。

⁸⁾ 指定管理対象施設は、阪神尼崎駅前駐車場、尼崎市立城内地区自動車駐車場、尼崎市立阪神尼崎駅西自転車駐車場、尼崎市立阪神尼崎駅北自転車駐車場、尼崎駅前中央公園、尼崎城址公園、庄下川東広場、管理委託対象施設は、立体遊歩道1号・2号、庄下川歩行者専用道路、阪神尼崎駅南側駅前広場、阪神尼崎駅北側駅前広場、西大物公園、観光案内所(観光案内業務)、JR尼崎駅観光案内コーナー。

⁹⁾ 指定期間は2023年4月1日～2028年3月31日までの5年間。

V. まとめ ～都市公園リノベーション協定制度の活用のすすめ～

以上見てきた通り、都市公園リノベーション協定制度は、飲食店、売店などに係る建ぺい率の上限緩和や設置管理許可期間の延長などといった、Park-PFIと同様の都市公園法に係る特例措置がインセンティブとして適用される。一方で、Park-PFIとは制度趣旨が異なり、対象区域は都市再生整備計画に定めるまちなかウォークアブル区域に限定される。また、対象事業者は社会活動やまちづくり活動に実績を持ち、エリアと一体的に公園施設の整備・改修を行う事業者限定されている。

こうした点が影響しているのか、都市公園リノベーション協定制度の活用事例は非常に少なくなっているが、2事例とも、鉄道系の会社が事業者となり、駅前に設定されたまちなかウォークアブル区域において、駅と公園との一体利用による快適な空間づくりを提案している。

駅前の魅力が高まることは沿線の価値向上にもつながるため、鉄道系事業者にとって、都市公園リノベーション協定制度を活用するメリットは大きいといえるだろう。同様の視点で、エリア全体の価値向上が自社の収益性向上にも繋がる不動産会社においても、本制度の利用は十分に考えられる。公園単体でみて採算が厳しい場合であっても、エリアマネジメントの観点から複数事業を包括することで、採算性の高い事業が低い事業を補完したり、事業効果を相乗的に高めたりするような運営も検討できるだろう。まちづくりの一環としての都市公園の整備は、地域の特性、利用者のニーズに応えることで、地域価値の向上、地域経済の活性化に繋がり、事業者にとっては社会的活動を高めつつ、自社の収益性向上も図れるものとする。

既にまちなかウォークアブル区域を設定している市区町村は101ある。まちづくりに取り組む民間事業者が、同区域において、この都市公園リノベーション協定制度を積極的に活用することにより、制度の趣旨に沿った、まちづくりと一体になった都市公園の整備、居心地が良く歩きたくなるまちなかの形成が促進されることを期待したい。

参考文献

- 国土交通省 都市局、「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について(新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会 最終報告書)」(2016年5月)
- 国土交通省 都市局、「都市公園における官民連携の推進」(2023年2月3日)
- 国土交通省 都市公園データベース([公園とみどり:都市公園データベース - 国土交通省 \(mlit.go.jp\)](#))
- 国土交通省 官民連携まちづくりポータルサイト([官民連携まちづくりポータルサイト | 制度の紹介 \(mlit.go.jp\)](#))
- 国土交通省 都市局、「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」(2023年3月31日改正)
- 国土交通省 都市局、「公募設置管理制度(Park-PFI)の活用状況(2023年3月31日時点)
- 国土交通省 都市局、「まちづくりと一体となった都市公園のリノベーション促進のためのガイドライン ～都市公園リノベーション協定制度の創設について～」(2020年10月7日)
- 神奈川県川崎市、「社会資本総合整備計画(第5回変更) 小杉駅周辺地区市街地の活性化(第2期計画)」(2020年2月12日)
- 川崎市建設緑政局、「まちづくり委員会資料 こすぎコアパーク及び周辺地域のさらなる魅力向上に向けた整備の実施について」(2020年7月31日)
- 東急株式会社、「川崎市と東急株式会社は、『こすぎコアパーク及び周辺地域のさらなる魅力向上』に向けて、覚書を締結しました。」(2019年9月3日)
- 東急株式会社、「川崎市と東急株式会社は、こすぎコアパーク及び周辺地域のさらなる魅力向上に向けた公園施設の整備等に関する協定書を締結しました」(2020年8月3日)
- 東急株式会社、「『こすぎコアパーク』が10月26日(火)にリニューアルオープンします！」(2021年8月31日)
- 特定非営利活動法人 小杉駅周辺エリアマネジメント、「第16回定期総会 議案書」(2022年6月18日)
- 武蔵小杉プラットフォーム、「武蔵小杉未来ビジョン」(2023年7月改訂)
- 武蔵小杉プラットフォーム プレスリリース、「こすぎコアパークを活用した社会実験を開始します ～「武蔵小杉未来ビジョン」に基づくリーディングプロジェクト～」(2023年8月22日)
- 都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会、「都市公園新時代 ～公園が活きる、人がつながる、まちが変わる～」(2022年10月)
- 兵庫県尼崎市、「都市再生整備計画(第1回変更) 阪神大物駅周辺地区(まちなかウォークアブル空間形成)」2023年3月
- 阪神電気鉄道株式会社、「尼崎市と阪神電鉄がまちづくり協定を締結 ～南部地域の都市再生に官民連携で取り組みます～」(2021年12月22日)
- 阪神電気鉄道株式会社、「阪神尼崎駅周辺公共施設の指定管理者に選定 ～施設の包括管理を通じて、効率的な管理運営やエリアの賑わい創出を目指します～」(2022年12月27日)
- 阪神電気鉄道株式会社、「阪神尼崎駅周辺のまちづくり ～尼崎中央公園リニューアル、公共施設包括管理～」(2023年11月16日)
- 国土交通省、「ウォークアブル推進都市一覧」(2023年11月30日)

【お問い合わせ】PPP・インフラ投資調査部

<https://fofa.jp/smtri/a.p/114/>

1. この書類を含め、当社が提供する資料類は、情報の提供を唯一の目的としたものであり、不動産および金融商品を含む商品、サービスまたは権利の販売その他の取引の申込み、勧誘、あっ旋、媒介等を目的としたものではありません。銘柄等の選択、投資判断の最終決定、またはこの書類のご利用に際しては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願いいたします。
2. この書類を含め、当社が提供する資料類は、信頼できると考えられる情報に基づいて作成していますが、当社はその正確性および完全性に関して責任を負うものではありません。また、本資料は作成時点または調査時点において入手可能な情報等に基づいて作成されたものであり、ここに示したすべての内容は、作成日における判断を示したものです。また、今後の見通し、予測、推計等は将来を保証するものではありません。本資料の内容は、予告なく変更される場合があります。当社は、本資料の論旨と一致しない他の資料を公表している、あるいは今後公表する場合があります。
3. この資料の権利は当社に帰属しております。当社の事前の了承なく、その目的や方法の如何を問わず、本資料の全部または一部を複製・転載・改変等してご使用されないようお願いいたします。
4. 当社は不動産鑑定業者ではなく、不動産等について鑑定評価書を作成、交付することはありません。当社は不動産投資顧問業者または金融商品取引業者として、投資対象商品の価値または価値の分析に基づく投資判断に関する助言業務を行います。当社は助言業務を遂行する過程で、不動産等について資産価値を算出する場合があります。しかし、この資産価値の算出は、当社の助言業務遂行上の必要に応じて行うものであり、ひとつの金額表示は行わず、複数、幅、分布等により表示いたします。